

0-781028

*На правах рукописи*

КУШХОВА БЭЛА ЗАЛИМОВНА

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПУБЛИЧНОЙ  
ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:  
ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

Специальность 12.00.01 - теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Краснодар  
2009

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин  
Пятигорского государственного технологического университета

**Научный руководитель** – доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки  
Российской Федерации

**Малько Александр Васильевич**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор

**Дашин Алексей Викторович**

кандидат юридических наук, доцент

**Сүменков Сергей Юрьевич**

**Ведущая организация** – Поволжская академия государственной службы  
им. П.А. Столыпина

Защита состоится 4 декабря 2009 года в 14.00 часов на заседании  
объединенного диссертационного совета по защите докторских и  
кандидатских диссертаций по юридическим наукам ДМ 220.038.10 при  
Кубанском государственном аграрном университете по адресу: 350044, г.  
Краснодар, ул. Калинина, 13, главный учебный корпус, ауд. 215.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Кубанского  
государственного аграрного университета (350044, г. Краснодар, ул.  
Калинина, 13)

Автореферат разослан « 30 » октября 2009

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук, профессор



В.П. Камышанский

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Ответственность власти в настоящее время приобретает огромную значимость, выступая в качестве реального способа повышения эффективности реализации властных полномочий. На необходимость усиления мер юридической ответственности указано в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 5 ноября 2008 года, в котором отмечается, в частности, что «государственные и муниципальные служащие обязаны соотносить свои действия с установленными правилами поведения на службе. Их невыполнение должно влечь дисциплинарную, а в необходимых случаях и административную, и уголовную ответственность»<sup>1</sup>. При этом ответственность должна предполагаться также в отношении и самих государственных и муниципальных органов, а также непосредственно для государства и муниципалитетов в целом.

Важность заявленной тематики детерминирована тем, что именно меры юридической ответственности позволяют определить субъектов публичной власти. За основу такого выделения следует использовать следующие критерии: наличие реальных управленческих прерогатив и ответственность за их исполнение. В данном аспекте реальными носителями публичной власти в узком, организационно-правовом смысле, являются государство и муниципальные образования, их органы, должностные лица и служащие.

При установлении мер юридической ответственности к вышеуказанным лицам возникают вопросы о сущности самой данной категории.

Так, представляется необходимым с практической точки зрения разрешение вопроса о позитивной и негативной (ретроспективной) разновидностях ответственности.

---

<sup>1</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2008. 6 нояб.

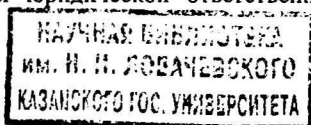
Признавая значимость правовых поощрений, можно подчеркнуть, что на настоящем этапе, по нашему мнению, среди методов и средств, позволяющих улучшить деятельность публичной власти, занимают отрицательные санкции, устанавливающие неблагоприятные последствия для участников управленческих процессов в случае нарушения им правовых предписаний.

Базовой формой юридической ответственности для публичной власти является конституционно-правовая ответственность, позволяющая определять меры ответственности для различных, в том числе и коллективных субъектов власти.

В рамках конституционно-правовой ответственности реализуются и конкретизируются положения других видов юридической ответственности в данной сфере (уголовной, административной, дисциплинарной, гражданско-правовой). Соответственно, изучение природы и смысла конституционно-правовой ответственности придают актуальность представленному исследованию. В равной степени это относится и к муниципально-правовой ответственности, что объясняется значимостью развития местного самоуправления в ходе формирования гражданского общества.

Актуальность выбранной диссертантом темы обуславливает также острота вопросов, касающихся выработке правовых мер борьбы с коррупцией в аппарате органов публичной власти; создании и оптимизации нормативных положений об ответственности за коррупционные деяния; обоснование концепции правовой политики, направленной на совершенствование системы мер юридической ответственности в отношении публичной власти.

**Научная и практическая значимость работы.** Работа направлена на изучение юридической ответственности публичной власти. Тем самым рассматриваются проблемы субъектного состава публичной власти; определение понятия юридической ответственности, ее видов и мер и





условий применения; обосновывается потребность проведения правовой политики по установлению ответственности публичной власти.

Таким образом, научная значимость работы состоит в том, что автор вносит посильный вклад в дело разрешения актуальных проблем юридической науки.

Уяснение природы и сущности ответственности властных субъектов способствует также углубленному познанию многих отраслевых юридических наук, в особенности конституционного права, муниципального права, а также уголовного права, уголовно-процессуального права, административного права, гражданского права.

Практическая значимость работы состоит в том, что в диссертации аргументируются конкретные предложения по характеру ответственности публичной власти, о приоритете негативной составляющей юридической ответственности на настоящем этапе общественного развития; предлагаются пути привлечения к ответственности представителей публичной власти, в частности депутатов, судей, глав муниципальных образований и т.д.

Результаты исследования применимы в учебном процессе при изучении теории государства и права, а также специально-отраслевых и других юридических дисциплин.

**Степень разработанности проблемы.** В теории государства и права имеется достаточно обширный объем знаний, посвященных общему понятию юридической ответственности, основаниям ее возникновения и прекращения, принципам, функциям. Данным проблемам посвятили свои труды такие ученые как С.С. Алексеев С.Н. Братусь, Т.Д. Зражевская, Н.М. Колосова, С.Н. Кожевников, В.Н. Кудрявцев, В.М. Лазарев, Д.А. Липинский, Н.И. Матузов, Л.А. Морозова, Б.Т. Разгильдиев, М.С. Самощенко, П.Е. Недбайло, М.С. Строгович,, В.А. Тархов, Р.Л. Хачатуров и др.

Вопросам ответственности государства занимались как дореволюционные русские юристы (В.М. Гессен, М.М. Ковалевский, Н.М. Коркунов, С.А. Котляровский, Н.И. Лазарев, П.И. Люблинский И.Я.

Фойницкий и др.), так и современные исследователи, в числе которых С.А. Авакьян, Б.Т. Безлепкин, Н.М. Колосова, К.С. Бельский, Н.А. Боброва, М.А. Краснов, Ю.А. Дмитриев, В.Н. Кудрявцев, Т.Д. Зражевская, В.О. Лучин и др.

Муниципально-правовая ответственность рассматривалась в трудах российских ученых конца XIX - начала XX вв.: В.П. Безобразова, Л.А. Велихова, Б.Б. Веселовского, А.Д. Градовского. В настоящий период данная проблематика нашла свое отражение в работах И.А. Алексеева, С.А. Бабицкого, Д.В. Березовского, Н.Н. Черногора, Е.В. Измайловой, С.Д. Князева, А.А. Кочерги, Г.Н. Чеботарева, Е.С. Шугриной и др.

Публичная власть, ее сущность и понятие исследовалась такими представителями юридической науки как М.И. Байтин, Н.С. Бондарь, А.В. Малько, М.С. Матейкович, Н.И. Матузов, И.Н. Сенякин, В.В. Рачинский, Г.Т. Чернобель, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев, А.А. Югов и др.

Высоко оценивая труды российских ученых, необходимо отметить, что комплексный анализ юридической ответственности публичной власти в ее узком, управленческом аспекте на монографическом, в том числе диссертационном, уровне общетеоретического исследования в правоведении не проводился.

Попытки некоторых авторов выяснить природу правовой ответственности публичной власти, дать определение, выделить характерные признаки, показать функциональную роль являются явно недостаточными, так как не затрагивают проблему в целом, а касаются лишь определенных ее частей.

**Объект и предмет исследования.** Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в связи и по поводу установления и применения мер юридической ответственности к публичной власти. Предметом работы выступает система мер юридической ответственности, предназначенная для субъектов публичной власти.

**Цели и задачи исследования.** Основная цель настоящей работы заключается в комплексном общетеоретическом исследовании мер

юридической ответственности в отношении публичной власти в современной России, а также пути оптимизации данного правового средства.

В тесной связи с указанной целью в ходе работы ставятся следующие задачи исследования:

- сформулировать дефиницию публичной власти как синтеза государственной и муниципальной власти;
- проанализировать и предельно четко выделить цели установления юридической ответственности, применяемой к властным субъектам;
- разграничить позитивную и ретроспективную (негативную) юридическую ответственность; объяснить актуальность на современном этапе негативной составляющей ответственности в отношении публичной власти;
- рассмотреть проблемы конституционно-правовой ответственности как базовой составляющей юридической ответственности в изучаемой сфере;
- исследовать проблемы ответственности государства в целом, его субъектов, государственных органов, их должностных лиц и служащих;
- дать обоснование муниципально-правовой ответственности как особой разновидности конституционно-правовой ответственности; показать специфику действия муниципально-правовой ответственности;
- выработать основные направления правовой политики по поводу ответственности публичной власти, особенно в части противодействия и пресечения коррупционных проявлений.

**Методологическая и теоретическая основы диссертации.** Основополагающим методом познания правовой действительности в ходе работы была избрана материалистическая диалектика, раскрывающая закономерности взаимосвязи и развития явлений. Наряду с этим методом в исследовании применяются и другие общенаучные методы: исторический, логический, анализ и синтез.

Статистический метод позволил задействовать данные, количественные показатели, необходимые для характеристики

анализируемых феноменов. При анализе теоретической и нормативной базы, различных точек зрения применялся метод сравнительного правоведения. Метод моделирования был полезен автору для создания идеальных моделей регулирования общественных отношений при надлежащем эффективном использовании мер юридической ответственности.

**Теоретической основой** настоящей работы послужили специальная юридическая литература, научные разработки по общей теории права, истории, философии и т.д.

При написании исследования автор опирался на труды ученых, разрабатывающих вопросы юридической ответственности, сущности публичной власти и государства, учения о правовой политики (С.С. Алексеев, М.И. Байтин, Н.С. Бондарь, Н.В. Витрук, Н.М. Колосова, В.Н. Кудрявцев, Д.А. Липинский, А.В. Малько, Н.И. Матузов, В.Е. Чиркин и др.)

**Эмпирическая основа исследования.** Работа над диссертацией проводилась на основе изучения обширного нормативно-правового материала, прежде всего - Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, иных общефедеральных нормативных актов, а также законодательных актов субъектов Российской Федерации и актов органов местного самоуправления. В работе использовались источники права ряда зарубежных государств. Учитывался также и получил отражение в работе относящийся к предмету исследования социологический материал.

**Научная новизна работы** обусловлена самой постановкой проблемы, а также намеченными задачами и заключается в том, что впервые в рамках общей теории права предпринята попытка системного монографического исследования юридической ответственности публичной власти.

Специфика исследования состоит в том, что автор анализирует публичную власть как синтез государственной и муниципальной власти.

В рамках диссертации рассматривается теория как публичной власти, так и юридической ответственности; подвергаются анализу все

разновидности юридической ответственности, предусмотренной для субъектов,, наделенных властными полномочиями.

Соответственно этому доказывается объективность и закономерность существования системы юридической ответственности и предложенные пути оптимизации мер ответственности в практической деятельности.

**На защиту диссертантом выносятся следующие основные теоретические положения:**

1. Публичная власть представляет собой особую разновидность социальной власти. Публичную власть следует рассматривать в широком и узком смысле. В первом контексте публичная власть представляет собой общественное управление, осуществляемое различными субъектами, обладающими определенными властными полномочиями в различных социальных группах (политические партии, общественные объединения, религиозные концессии и т.д.). В узком, организационно-правовом смысле публичная власть понимается как специфический вид деятельности, связанной с реализацией предусмотренных правовыми нормами властных полномочий, осуществляемой системой специальных органов государства либо органов местного самоуправления. Именно они могут и должны осуществлять властные функции по отношению к членам общества. При этом отождествлять публичную власть с вышеуказанными разновидностями можно только в одном случае: если власть выражает действительно общие интересы, то есть интересы подавляющей части населения.

2. Важнейшим критерием определения субъектов публичной власти является наличие предусмотренной нормами права юридической ответственности за реализацию предоставленных властных прерогатив. Ответственность за осуществление публично-властных функций, направленных на надлежащую организацию социального управления, присутствует только у государственных и муниципальных органов. Таким образом, публичная власть – это легитимная власть, осуществляемая государственными либо муниципальными органами (или населением

непосредственно), основанная на праве и поддерживаемая силой принуждения, осуществляемая в пределах определенной территории и выражающая интересы большинства населения данной территории, несущая ответственность за выполняемые ей функции.

3. Способность юридической ответственности выступать в качестве критерия правомерности и противоправности поведения детерминирует потребность в установлении мер ответственности в отношении публичной власти и предопределяет субъектный состав публичной власти по признаку ответственности за невыполнение либо ненадлежащее исполнение предоставленных им властных полномочий.

4. Юридическая ответственность представляет собой синтез позитивной и негативной составляющих. Они взаимно дополняют друг друга, а применительно к публичной власти выступают в качестве единой системы, обеспечивающих единство ее функционирования. Позитивная ответственность власти имеет более сложную природу и является важнейшим стимулом надлежащего осуществления управленческих функций. Однако, на современном этапе развития России, в процессе осуществления целого ряда реформ, происходящих в условиях глобального финансово-экономического кризиса приоритетное значение должны приобретать санкции негативной ответственности, содержащие вид и меры государственного принуждения и прежде всего наказания за нарушения права властвующими субъектами.

5. Ответственность публичной власти является публично-правовой ответственностью. В основу данной ответственности положены нормы конституционного и (или) муниципального права. Именно конституционно-правовая ответственность и, соответственно, муниципально-правовая ответственность детерминируют применение к субъектам властных отношений меры иных разновидностей юридической ответственности – уголовной, административной, дисциплинарной, гражданско-правовой.

6. Фундаментальная роль в ответственности власти принадлежит конституционно-правовой ответственности. Ее можно определить как закрепленную конституционно-правовыми нормами обязанность субъекта конституционно-правовых отношений отвечать за несоответствие своего юридически значимого поведения тому, которое предписано ему этими нормами, обеспечиваемая возможностью применения уполномоченной инстанцией мер государственного (или приравненного к нему общественного) воздействия. Конституционно-правовая ответственность характеризуется специфическими признаками, функциями, основаниями и санкциями. Среди последних можно назвать отстранение Президента РФ от должности, роспуск Правительства РФ либо представительного органа РФ (субъекта РФ), отзыв депутата законодательного органа государственной власти и т.д.

7. Ответственность государственной власти отражается в ответственности государства (РФ либо ее субъекта); органа государства; государственного служащего. Ответственность каждого из субъектов нуждается в детализации и конкретизации, но ответственность государства возможна лишь в рамках конституционно-правовой ответственности.

8. Муниципально-правовая ответственность является особой разновидностью конституционно-правовой ответственности. Возможность ее выделения объясняется значимостью развития местного самоуправления, гарантированного Конституцией РФ. Муниципально-правовая ответственность представляет собой неблагоприятные последствия, наступающие в случае принятия органами и должностными лицами местного самоуправления противоправных решений, неосуществления или ненадлежащего осуществления своих задач и функций, выраженных в санкциях правовых норм. Субъектами данного вида ответственности являются муниципальные образования; органы местного самоуправления; должностные лица и служащие органов местного самоуправления.

9. Полноценная юридическая ответственность в сфере установления и применения системы мер юридической ответственности в отношении публичной власти возможна лишь в рамках проведения целенаправленной правовой политики, т.е. деятельности государства основанной на праве и осуществляемой правовыми средствами. Основными направлениями правовой политики являются борьба с коррупцией во властных структурах и реальное воплощение в жизнь инициатив Президента РФ; создание четкой концепции федеративной ответственности; усиление мер ответственности участников муниципально-правовых отношений.

10. Совершенствование ответственности публичной власти в современной России должно исходить из необходимости принятия целого ряда нормативных актов, регламентирующих ответственность властвующих субъектов. Так, следует принять ФЗ «О конституционной ответственности Президента Российской Федерации», важность которого объясняется ролью главы государства в политико-правовых отношениях. В этом законе следует четко прописать механизмы, основания и процедуры привлечения Президента РФ к ответственности. В частности, в данном законе надо четко установить, что основанием ответственности Президента РФ должно служить преступление, а также грубое либо неоднократное нарушение Конституции, факт которого мог бы определяться Конституционным Судом РФ после предъявления обвинения Президенту Государственной Думой. Нуждаются в совершенствовании законы о статусе депутатов и судей, в частности о некотором упрощении привлечения их к ответственности. По нашему мнению, возникла необходимость в разработке федерального закона о статусе депутатов представительных органов местного самоуправления, с учетом приближенности этих органов к населению и многоуровневой системы муниципальных образований.

**Апробация результатов исследования.** Основные теоретические положения и выводы диссертации докладывались и обсуждались на заседаниях кафедры государственно-правовых дисциплин Пятигорского



государственного технологического университета, применялись автором в учебном процессе. Отдельные положения работы нашли свое отражение в докладе на Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки» (Тольятти, 2008); в изданных соискателем научных статьях, в том числе в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ.

**Структура диссертации** обусловлена целями, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, пяти глав без разделения на параграфы, заключения и библиографии.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *введении* обосновывается актуальность темы исследования, определяются его цели и задачи, раскрываются научная новизна и практическая значимость, характеризуется теоретическая и методологическая основа, приводятся данные об апробации работы, сформулированы основные положения, выносимые на защиту.

В *первой главе* работы - «**Публичная власть: понятие и структура**» - анализируется сущность и значение публичной власти. В частности, отмечается, что власть служит доминирующим фактором организованности и порядка в обществе. Она как системообразующий компонент обеспечивает его социальную жизнеспособность. Подобное характерно, прежде всего, для публичной власти.

Публичная власть - это власть, выделенная из общества и не совпадающая с ним. Вместе с тем, публичную власть не стоит отождествлять с властью государственной. Данные категории соотносятся между собой как целое и часть, несмотря на то, что государственная и публичная власть имеют много общего, между ними могут быть и различия, детерминированные как качественными, так и количественными факторами.

К последним, в частности, относится субъектный состав, который значительно шире у публичной власти, по сравнению с государственной.

Правом реализации государственной власти обладают органы государства и их должностные лица. В свою очередь, субъектами публичной власти, наряду с государством и его структурными подразделениями, являются муниципалитеты, их органы и должностные лица.

Публичная власть представляет собой синтез двух ветвей власти – государственной и муниципальной. Подобное объясняется хотя бы тем, что только они вправе применять принуждения в процессе реализации своих властных полномочий. Ни один иной субъект таким правом не обладает и обладать не должен.

Даже если представители политической партии находятся в составе государственного либо муниципального органа представительной власти, то о власти, ими осуществляемой, необходимо говорить как о соответственно государственной либо муниципальной разновидности публичной власти. Происходит это потому, что решения в конечном итоге принимаются не от имени партии, а от лица соответствующего законодательного (представительного) органа государства либо муниципалитета. Мониторинг российского законодательства, посвященного регулированию субъектов, входящих в так называемый общественный уровень публичной власти (политические партии, общественные движения, религиозные концессии и т.д.), подтверждает, что правомочиям данных организаций присущ только рекомендательный и совещательный характер.

Диссертант подчеркивает, что сказанное вовсе не означает отрицания роли и значения объединений общественности в процессе реализации публичной власти. Без политических партий, общественных организаций невозможно построение гражданского общества и правового государства. Именно данные участники политических отношений обеспечивают социальный контроль за органами власти, выражают мнение населения,

могут инициировать привлечение тех или иных должностных лиц к ответственности.

Для более точного понимания структуры публичной власти, соискатель предлагает различать в социальном управлении следующие типы: общественное управление, государственное управление, муниципальное управление.

Две последние разновидности следует относить к понятию публичной власти в узком, организационно-правовом смысле. В данном аспекте публичная власть понимается как специфический вид деятельности, связанной с реализацией предусмотренных правовыми нормами властных полномочий, осуществляемой системой специальных органов государства либо органов местного самоуправления. Что же касается народа, осуществляющего властные полномочия в форме непосредственной демократии, закрепленные законом, то он тоже выступает как субъект государственной либо муниципальной власти.

Общественное управление можно, конечно, определять как публичную власть в широком смысле этого понятия. Однако, думается, такое восприятие, связанное с использованием омонимов (терминов, имеющих одинаковое звучание, но разное значение), осложнит и без того достаточно сложный понятийный аппарат юридической науки.

Таким образом, предлагается разделение хотя и тесно взаимосвязанных (что объективно необходимо и полезно), но все же различных категорий: публичной власти и общественного управления.

Определение именно данных субъектов как носителей публичной власти объясняется выполняемыми исключительно ими функциями: функция управления обществом; нормотворческая функция; функция охраны прав и свобод человека.

Признаками публичной власти, осуществляемой государственными и муниципальными органами (притом, что для них, бесспорно, характерны признаки государственной и муниципальной власти) являются:

ответственность за выполнение принадлежащих им властных полномочий; реализация публичных интересов; территориальность; легитимность.

При этом ответственность, по мнению диссертанта, является центральным признаком публичной власти, так как ответственность подчеркивает неразрывную связь органов власти с исполняемыми ими функциями и реализацией законных интересов населения в пределах той или иной территории.

В конце главы предлагается авторская дефиниция публичной власти. Публичная власть – это легитимная власть, осуществляемая государственными либо муниципальными органами (или населением непосредственно), основанная на праве и поддерживаемая силой принуждения, осуществляемая в пределах определенной территории и выражающая интересы большинства населения данной территории, несущая ответственность за выполняемые ей функции.

Во второй главе диссертационного исследования - **«Потребность в установлении системы мер юридической ответственности в отношении публичной власти»** - отмечается важность и необходимость установления и реальной возможности применения мер юридической ответственности в отношении властных субъектов. Соискатель особо отмечает, что юридическая ответственность за осуществление публично-властных функций, направленных на надлежащую организацию социального управления, присутствует только у государства и муниципальных образований, их органов, должностных лиц и служащих.

Автор считает, что содержание принципа ответственности власти должно включать в себя: 1) комплекс юридических норм, требований, установок, определяющих ответственность субъектов власти за качество политики, руководства, за принимаемые решения, действия, поведение; 2) наличие государственных и общегражданских институтов, обеспечивающих контроль и способность добиться от власти выполнения установленных для нее требований; 3) систему развития духовно-нравственных мотивов,

стимулов, побудителей к добросовестному выполнению долга у субъектов власти; 4) способности общества предупреждать и устранять безответственность, произвол, беззаконие их действий и поведения власти; 5) саму ответственную деятельность субъектов власти, обеспечивающую наибольшие результаты на благо общества и граждан.

Диссертант подчеркивает неоднозначность самой категории «юридическая ответственность». В работе указывается на необходимость восприятия позитивной составляющей юридической ответственности, анализируются точки зрения различных ученых по поводу существования позитивной и негативной юридической ответственности.

Меры ответственности выражаются в положительных санкциях, содержащих поощрения, и в отрицательных санкциях, устанавливающих вид и меру государственного принуждения и прежде всего наказания.

В любом случае основанием применения мер ответственности служит выполнение (надлежащее либо ненадлежащее) властвующими субъектами своих обязанностей и управленческих функций. В этой связи в диссертации обоснованно ставится вопрос о роли юридической ответственности как критерия и условия эффективности деятельности публичной власти, нормативно закреплённой методике определения такой эффективности.

Позитивная юридическая ответственность - явление достаточно сложное, но оно не только имеет право на существование, но, в перспективе, применительно к публичной власти будет иметь приоритетное значение.

Однако, на настоящий момент, в условиях нестабильной финансово-экономической ситуации, осложнившей проведение демократических реформ, на власть возлагается особая ответственность и поэтому доминировать должна именно негативная составляющая юридической ответственности, которая больше способствует наведению дисциплины в работе властных структур, укреплению законности и правопорядка.

Рассматривая различные виды юридической ответственности, приходит к выводу о том, что основополагающее значение имеет

конституционно-правовая ответственность. Соискатель не согласен с учеными, считающими конституционную ответственность подвидом политической ответственности.

Конституционно-правовая ответственность обладает всеми признаками юридической ответственности, а применительно к рассматриваемой сфере выступаст в качестве правового средства обеспечения правопорядка в области конституционно-правовых отношений. При этом конституционно-правовая ответственность характеризуется специфическими признаками, функциями, основаниями и санкциями.

Конституционно-правовая ответственность – это закрепленная конституционно-правовыми нормами обязанность субъекта конституционно-правовых отношений отвечать за несоответствие своего юридически значимого поведения тому, которое предписано ему этими нормами, обеспечиваемая возможностью применения уполномоченной инстанцией мер государственного (или приравненного к нему общественного) воздействия.

Уникальность конституционно-правовой ответственности состоит в возможности ее применения не только к коллсктивным субъектам (например, органам государственной власти), но и к государству в целом, а также к его составным частям (к субъектам Федерации). Значение конституционно-правовой ответственности объясняется в диссертационном исследовании на конкретных практических казусах, например на проблеме привлечения к ответственности представительного органа за издание незаконного акта.

Именно в рамках конституционно-правовой, на ее основе к субъектам публичной власти могут применяться меры иных разновидностей юридической ответственности – уголовной, административной, дисциплинарной, материальной. Взаимодействие конституционно-правовой и вышеперечисленных видов ответственности проявляется самым непосредственным образом. К примеру, в случае совершения депутатом уголовного преступления, предполагается лишение депутата

неприкосновенности (конституционно-правовая ответственность), и привлечение его к уголовной ответственности.

В заключение главы, делается вывод о том, что законодательное закрепление и надлежащая реализация юридической ответственности субъектов публичной власти существенным образом зависят от степени демократизации общественных и государственных процессов, развитости институтов гражданского общества, которые выступают одним из рычагов, приводящих в действие механизм юридической ответственности публичной власти вообще и государства в особенности.

Важное теоретическое и практическое значение имеет *третья глава* диссертации - **«Юридическая ответственность субъектов государственной власти»**. Ответственность в отношении государственной власти представляет собой важнейшее условие надлежащей реализации последней. Автор указывает на проблему определения субъекта ответственности, исходя из того, что государственная власть – понятие сложное и многоуровневое, включающее как непосредственно государственного служащего, так и органа государства и, наконец, государства в целом. Так, например, наличие судебных ошибок и вреда, связанного с ними представляет собой объективную реальность. Но кто должен возмещать данный вред и нести за него ответственность - судья, допустивший ошибку либо суд во главе с председателем соответствующего уровня либо государство.

Соискатель исходит из того, что нельзя отрицать и ответственность органа государства и государства в целом, так как от их имени выносятся управленческие решения. Тем самым подчеркивается, что нельзя полностью снимать ответственность с государства на том основании, что конкретное деяние в реальном мире было совершено конкретными физическими субъектами, людьми неправомерно либо неточно реализовавшими функции государства.

Диссертант предлагает следующий алгоритм юридической ответственности субъектов государственной власти: 1) ответственность государства (в нашем случае Российской Федерации); 2) ответственность субъекта федерации (как факультативный элемент); ответственность органа государства (органа государственной власти субъекта федерации), в том числе и субъекта, единолично выполняющего функции последнего (например, Президент РФ); ответственность государственного служащего.

В соответствии с изложенной схемой, в диссертации анализируются особенности ответственности субъектов государственной власти.

В частности, автор замечает, что ответственность государства перед народом является главенствующей, высшей формой ответственности в силу особой роли государственной власти в сфере общественных отношений. Юридическая ответственность государства представляет собой важную гарантию прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц, является действенным средством укрепления правопорядка, законности в деятельности государственных органов и их должностных лиц.

В зависимости от характера мер ответственности государства выделяется имущественная, неимущественная и правовосстановительная ответственность.

В рамках другой классификации, критерием которой выступает предмет правового регулирования, выделяют следующие виды юридической ответственности государства: конституционно-правовая, гражданско-правовая, международно-правовая.

Диссертант, достаточно подробно рассматривает особенности каждого вида ответственности, отмечая при этом значение международно-правовой ответственности государства, которое обусловлено тем, что этот институт является необходимым юридическим средством обеспечения международного права, более того - важнейшим элементом его сущности, одним из его устоев. Если принцип международно-правовой ответственности государства сформулировать самым кратким образом, то он заключается в



том, что государство обязано исправить ущерб, причиненный его международно-противоправным поведением, и к нему могут быть применены международные санкции за это поведение.

Одной из особенностей ответственности государства является то, что оно само устанавливает в отношении себя меры ответственности посредством законодательной деятельности или путем присоединения к международно-правовым договорам, конвенциям, соглашениям и т.п. Существование фактической ответственности государства, обеспеченной конкретными механизмами реализации, зависит от того, насколько оно приблизилось к идеалу правового государства и степени сформированного гражданского общества, которое выступает одним из рычагов, приводящих в действие законодательный механизм по закреплению юридической ответственности государства.

При рассмотрении юридической ответственности органов государства соискатель подробно останавливается на проблемах, связанных с ответственностью Президента РФ; ответственностью федеральных органов законодательной власти РФ; ответственностью федеральных органов исполнительной власти РФ; ответственностью органов судебной власти в РФ; ответственностью федеральных органов законодательной власти субъектов Российской Федерации

Анализируя ответственность государственных служащих, автор освещает вопросы привлечения последних к различным мерам ответственности, прежде всего, к дисциплинарной ответственности.

В *четвертой главе* работе - **«Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления»** - рассматриваются вопросы, связанные с юридической ответственностью в муниципальной сфере.

В частности отмечается, что ответственность за реализацию своих полномочий по решению вопросов местного значения является одним из важнейших условий эффективного функционирования механизма муниципально-правового регулирования. Это напрямую вытекает не только

из российского законодательства, но и из Европейской хартии местного самоуправления, согласно ст. 3 которой местное самоуправление предполагает непосредственную ответственность субъектов муниципальной власти за решение в интересах местного населения переданных в их ведение публичных дел.

Между тем, в юридической науке муниципально-правовая ответственность не является устоявшейся и признанной категорией. Автор разделяет позицию тех исследователей, которые предпочитает рассматривать муниципально-правовую ответственность в качестве особой разновидности юридической ответственности.

По мнению соискателя, муниципально-правовая ответственность является составной частью конституционно-правовой ответственности. Тем самым, делается вывод о том, конституционно-правовая ответственность представляет собой совокупность государственно-правовой и муниципально-правовой ответственности.

Муниципально-правовая ответственность – это комплексный институт. Он включает в себя как собственно меры муниципально-правовой ответственности (например, издание высшим должностным лицом субъекта Федерации правового акта об отрешении от должности главы администрации за издание нормативно-правового акта, противоречащего законодательству, установленное решением суда); так и меры иных видов ответственности. Поэтому можно говорить о том, что муниципально-правовую ответственность составляет также гражданско-правовая и административная ответственность муниципальных органов и их должностных лиц, а также дисциплинарная и уголовная ответственность последних.

Муниципально-правовая ответственность как разновидность юридической ответственности вообще и конституционно-правовой в частности, также может выступать, в зависимости от предусмотренных мер, в качестве позитивной и негативной.

Автор еще раз подчеркивает собственную позицию, заключающуюся в признании позитивной ответственности, приоритете ее мер в дальнейшей перспективе регулирования властных отношений. Но в контексте настоящего момента должна доминировать именно негативная составляющая юридической ответственности по отношению к субъектам публичной (в том числе и муниципальной) власти.

В данном аспекте ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления - это неблагоприятные последствия, наступающие в случае принятия органами и должностными лицами местного самоуправления противоправных решений, неосуществления или ненадлежащего осуществления своих задач и функций, выраженных в санкциях правовых норм. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль за их деятельностью служат обеспечению функционирования местного самоуправления в интересах населения, граждан, общества в целом.

Помимо разграничения на негативную и позитивную составляющие, муниципально-правовая ответственность может классифицироваться и по иным основаниям.

По отраслевой принадлежности и порядку наложения взысканий говорят об ответственности административной; уголовной; гражданско-правовой; материальной; дисциплинарной.

По содержанию фактических оснований выделяют ответственность за следующее: действия, причинившие ущерб органу местного самоуправления; действия, причинившие ущерб физическим и юридическим лицам; преступления, предусмотренные главой 30 УК РФ «Преступления против государственной власти», интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления; правонарушения, предусмотренные Кодексом РФ об административных правонарушениях или законами субъектов РФ.

При этом необходимо четко разграничивать понятия юридической ответственности:

- муниципального образования в целом;
- представительного органа местного самоуправления, под которым понимается коллегиальный выборный орган;
- члена представительного органа местного самоуправления (депутата);
- выборного должностного лица местного самоуправления, каковыми обычно являются главы муниципальных образований;
- иных непредставительных и невыборных органов в виде различных комиссий, отделов, управлений, советов и т.п.;
- назначаемых должностных лиц местного самоуправления;
- иных работников местного самоуправления.

В диссертации подробным образом исследуются основания и меры ответственности, предназначенные для субъектов муниципальной власти. При этом активно используется как нормативный (соответствующие законы субъектов Федерации; уставы муниципальных образований), так и эмпирический материал, относящийся к предмету исследования (судебная практика; акты органов местного самоуправления).

В качестве основного критерия классификации ответственности в сфере реализации местного самоуправления берется субъект, перед которым ответственно лицо, обладающее властными полномочиями в муниципально-правовых отношениях. Так, в работе исследуется ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением; ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством; ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами.

Автор делает вывод о необходимости дальнейшего совершенствования ответственности в изучаемой области, которое может быть достигнуто

только при взаимодействии государства, органов местного самоуправления и населения муниципальных образований.

*Пятая глава* диссертации - «Правовая политика в сфере установления и применения мер юридической ответственности в отношении публичной власти» - посвящена конкретным способам реализации правовой политики, направленной на совершенствование мер юридической ответственности властных субъектов.

Правовая политика направлена на упорядочение правовой сферы, которая своим юридическим инструментарием способна оптимизировать экономические, политические, социальные, национальные, экологические и иные отношения.

Под правовой политикой автор понимает в первую очередь системную деятельность по оптимизации юридического ресурса, как комплекс мер и действий, которые должны отвечать на проблемы и вызовы юридической жизни общества. К таким вызовам относится в частности безответственность лиц, обладающих властными полномочиями.

Сложность проведения правовой политики по установлению ответственности власти заключается в том, что публичная власть, осуществляя правовую политику, должна создавать целую систему ограничений для самой себя.

Такие ограничения, в конечном итоге, будут направлены на усиление эффективности публичной власти, ибо ответственность выступает в качестве значимого правового инструмента регламентирования властной деятельности.

Повышение эффективности публичной власти напрямую зависит от проводимой ею правовой политики, важнейшим сегментом которой является установление и реальное применение мер юридической ответственности.

Субъекты публичной власти должны осознавать потенциальную возможность применения к ним ответственности за ненадлежащее выполнение обязанностей, злоупотребления и правонарушения и,

следовательно, за извращение самой сути публичной власти, призванной выполнять общесоциальные функции.

Диссертант считает, что правовая политика в сфере установления ответственности для публичной власти наиболее наглядным образом проявляется в настоящее время в комплексе мер по противодействию коррупционным проявлениям во властных структурах.

Для преодоления коррупции на современном этапе необходимо реализовать целый комплекс правовых мер, среди которых меры ответственности и, прежде всего, отрицательные санкции должны иметь приоритетный характер.

Автор подробно, но в рамках магистральной темы исследования анализирует Национальный план противодействия коррупции, замечая при этом, что его положения могут быть реально осуществимы только при проведении целенаправленной системной правовой политики, с учетом роли юридической ответственности в преодолении указанной проблемы.

Помимо способов борьбы с коррупцией посредством установления дополнительных мер юридической ответственности, соискатель рассматривает и иные актуальные вопросы, необходимые для разрешения в процессе реализации правовой политики. К ним, по мнению диссертанта, относится ответственность коллективных субъектов власти; меры федеративной ответственности; проблемы соблюдения баланса между реальной независимостью местного самоуправления и недопущением безответственности субъектов муниципального права.

В работе не только обозначаются злободневные трудности, связанные с применением мер ответственности по отношению к публичной власти, но и предлагаются собственные пути и способы их разрешения.

В *заключении* работы отмечается, что проблематика диссертации по сей день остается в значительной мере дискуссионной.

**Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:**

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации**

1. Кушхова Б.З. Понятие и сущность публичной власти // Ленинградский юридический журнал. 2009. № 1. (0, 5 п.л.)
2. Кушхова Б.З. Ответственность главы государства: вопросы теории и практики // Право и государство: теория и практика. 2009. № 9 (57). (0,5 п.л.)
3. Кушхова Б.З. Ответственность органов публичной власти: государственный и муниципальный аспект // Современное право. 2009. № 11. (0,5 п.л.)
4. Малько А.В., Кушхова Б.З. Ответственность публичной власти в современной России: проблемы совершенствования // Вестник Саратовской государственной академии права. 2009. № 5. (69). (0,5 п.л.).

**Статьи, опубликованные в иных научных изданиях**

5. Кушхова Б.З. Юридическая ответственность как критерий определения субъектов публичной власти // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Специальный выпуск «Правоведение». По материалам Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки». 2008. № 3 (0,5 п.л.).
6. Кушхова Б.З. Публичная власть: субъектный состав и структура // Региональные особенности рыночных социально-экономических систем (структур) и их правовое обеспечение. – Пенза: МИЭМП, 2009. (0,5 п.л.).
7. Кушхова Б.З. Иммунитет депутата как носителя публичной власти: проблемы привлечения к ответственности // Новая правовая мысль. 2009 № 4 (35). (0,5 п.л.).
8. Кушхова Б.З. Ответственность органов местного самоуправления перед государством: вопросы теории и практики // Актуальные проблемы юридической науки: сборник научных трудов. Вып. 6. Тольятти, 2009. (0,5 п.л.).

Подписано в печать: 26.10.2009 г.  
Формат 60х90/16. Бумага офсетная.  
Усл. печ. л. 1.75.

Тираж 100 экз. Заказ № 2938  
Отпечатано в типографии

ООО «Рекламно-информационное агентство на КМВ»  
Пятигорск, ул. Февральская, 54, тел.(8793) 33-36-56, 39-09-03 (факс)